

西部生态补偿机制的 法治化型构

蒋华林 陈 彪 教授 邵泽义(兰州理工大学人文学院 兰州 730050)

基金项目:本文系国家社会科学基金项目“西部生态保护与改善的法律问题研究”(05XFX012)与兰州理工大学科研发展基金(X1220395)的阶段性成果

中图分类号:X012 文献标识码:A

内容摘要:本文以生态补偿法律机制的本体披露为切入点,从公平正义的价值内涵、“西部地区内—外”生态产品供—需的弱—强矛盾化解及生态保护资金的供给渠道拓展向度论证了生态补偿法律制度与西部地区生态保护现实需求的洽合性对接,并以批判的思维从生态补偿的社会根基与法律体系构造方面对我国当前生态补偿法律制度进行深入剖析,从而对我国西部地区生态补偿法治现代化路向给出了建议。

关键词:西部环境 生态补偿 法治化型构

生态补偿与西部地区生态保护现实境遇的洽合性

建构于公共产品理论、经济人假设、产权理论及生态资本理论学说基础上的“生态补偿”制度原本属于一个自然科学的概念,在西方国家中,学者们将其称为Payment for Ecosystem Service(PES)或Payment for Ecosystem Benefit(PEB)。生态补偿的制度实质乃在于对生态环境价值毁损的复补,重在对环境生态功能的直接恢复,以生态机能的有效发挥为第一要务。

(一)生态补偿法律制度体现了公平正义的价值内涵

公平正义是人类活动应然的基本法理价值之一。“环境公平性考察的是环境利益

和负担的社会分配问题。一个不能够公平地分配这些利益和负担的社会,首先从表面上看就是不公平的”。建立生态补偿法律制度是在生态保护者和生态受益者之间寻求一种结果的平衡,维持生态系统内各种物质与能量存量的稳定性。生态资源具有公共品特质,西部地区作为我国生态调控区,为国家整体生态安全事业作出了巨大的牺牲,受益者有责任承担相应的生态修复和污染消除责任,对提供优良生态资源的西部地区和群众补偿,防止“搭便车”与哈丁“公地悲剧”的发生,实现责权利的统一,在经济建设和市场交换中体现生态价值,实现东西部地区、西部江河源头区与中下游社会负担的公平、正义。

(二)化解了“西部外”强势生态利益需求与“西部内”弱势生态供给悖论

西部地区生态安全影响位阶在理性上要求国家及个人在制度与行动上提供更为周详严密的关怀,然而在人类的实践理性中往往存有不经意的忽视,实然的弱势供给在体遇应然的强势需求面前,出现了西部地区不能承担的现实之重。当前西部地区森林的破坏、草原草场退化、水土流失及水资源枯竭、土地荒漠化石漠化及面源污染等状况仍十分严重,西部地区生态环境在治理与破坏的博弈夹缝中生存,生态系统承载能力不断削弱,出现一种双向困局:“西部地区内”经济社会发展滞后难以切实保护当地生态的良性延续;而广大“西部地区外”经济活跃发达,强烈需求西部

源区生态的稳健安全供给。建立生态补偿则是化解这一供需困局的制度性规设,切实做到各取所需、协调发展,更有利于提高供区群众保护和建设生态环境的自觉自为性和积极性,激励人们重建西部生态系统,维护生态安全。

(三)拓宽了西部地区生态环境保护资金供给渠道

资金短缺是长期困扰我国西部地区政府与人民进行生态重建的一个最大制约因素。按照“谁污染,谁治理;谁开发,谁付费;谁受益,谁补偿”原则建立稳定、多元的资金投入保障机制,对资源的开发和享有者以及环境污染者征收生态补偿费,可以为西部生态保护筹集资金拓宽源头并提供强有力的保障。有利于支持和鼓励生态脆弱的西部地区更多地承担保护生态而非盲目的经济发展责任,减轻供区政府为保护环境所承受的财政压力。

西部地区生态补偿法律制度的现状反思

一项合正当性的制度设立必然是建立在对现存制度不合理的批判之上。我国生态补偿法律制度具有多层次性,包括宪法、法律、行政法规和规章四个层次;既包括国家立法,又包括地方立法。但在法律层级保护表象严密的制度体系下,我国的生态补偿法律制度仍然存有诸多欠完善之处,在制度层面上出现了“保护的落空”。

(一)可持续发展理念在我国立法体系中的不当缺失

“秩序是法律的首要价值目标”,环境法的最大价值目标是维护代内与代际公平“秩序”。可持续发展与生态补偿的关系密切,既是生态补偿所追求的目标、内容和措施,也是实施生态补偿政策的导引。但是传统宪法和环境资源基本法是在“非可持续发展”的生态哲学和发展观思想基础上建立起来的,它体现的是“人为万物之主”的人类利益至上的传统思想。这种指导思想,反映在法律理论上就是环境资源是公共财产,是人力不能控制和支配的物……由此导出无主物可以按照先占的原则任意加以使用,向空中排放和向自然界索取一样都是合法的。在这样一种发展理念下,我国的生态补偿制度的法治化是缺乏深厚的立足根基,存有内在的价值紧张。

(二) 西部地区生态补偿法律体系的结构性缺陷

当前我国已初步建立起由国家与地方立法共治的生态补偿法律网格,在法律制度增量维持的情境下,各环境部门法之间却缺乏相应的一致性和协调性,存有结构性的缺陷。

1. 生态保护基准法规范可操作性不强。《环境保护法》作为西部生态保护的基准法,存在结构性缺陷,对生态补偿相关规定模糊,明显滞后于生态保护的现实需要,没有考虑对生态环境保护行为所产生的正外部性进行补偿,对环境保护的负外部性也规制不足。在生态补偿的基本原则、基本制度和监督管理机制方面也没有明确性的规定。这样就使其难以适用于市场经济场域下的生态文明系统工程的建设,极大地挫伤了西部地区民众生态保护积极性与后劲力,却对环境破坏者起到鼓励作用。

2. 环境保护单行法生态补偿机制内置不规范。当前我国环境保护法和自然资源法分裂的情况极为严重,资源开发不管环境保护,环境保护不问资源开发。除《森林法》、《草原法》、《水土保持法》、《野生动物保护法》明确提出“保护和改善生态环境”、“维持生态平衡”外,《土地管理法》、《水法》、《矿产资源法》等偏重于经济利益的获取,对生态环境保护具有关键意义的“可持续发展”的思想并未实际贯彻,这样也就严重影响了在我国本来过于原则的生态补偿规定制度性功能的有效发挥。

3. 西部地方性环境保护立法生态补偿的本土适应虚位。国家法律的运行是个复杂的内化过程,不吸纳“地方性知识”的法典是不能真正进入地区实践的,西部与中、东部存有较大的地域性差异,经济社会发展极为不同,如一味强调国家法制的绝对一致,将导致法律的僵化,强制推行往往适得其反。在当前我国生态补偿相关立法中,未能顾及西部具体生活样态与民众善良风俗习惯,关于补偿的法定办法、程序却是模糊空缺的,没有地区适应性,没有足够地考虑西部地区生产实践过程中长久积淀下来的习惯法文化,缺乏下位法的具体规定,造成实际执行中有法不能依或有俗不能从(此处“俗”指生态习惯法),从而使西部生态补偿难以深入人心、落到

实处,造成了一种“法律不入之地”(强世功语)。

西部地区生态补偿制度法治现代化的构建

制度的批判不能代替批判的制度,批判的终极目的在于新制度的建构,否则将落入一种空荡的“宏大叙事”与“理想图景”的窠臼。按照生态安全原则、生态风险预防原则、开发者保护受益者补偿原则及直接补偿和间接补偿相结合等原则构建我国西部地区正当化、操作性强的生态补偿法律体系是当前西部地区生态环境整治、维护人与自然和谐共处制度建设重点。

(一) 稳固生态补偿制度在宪法中的地位

我国宪法在第9、10、13等条款中分别从不同侧面做出了有关生态补偿的规设。宪法作为我国根本大法,继续明确并稳固生态补偿的宪法地位有益于该制度“合宪法性”地位的确立及可持续发展的顺利实现,对稳定生态补偿制度在我国的顺当实施及下位阶法律生态补偿制度的具体设立、适用和解释具有重大宏观指导意义。

(二) 完善我国的环境保护单行法

“将生态环境补偿制度上升为环境保护法基本制度的范畴,使国家生态环境补偿机制法制化。这不仅是理论上的科学论断,也是实践中的客观要求。”修改环境保护单行法,进一步在立法上设置更为具体、完善化的制度操作规程,使生态补偿制度更加切合市场经济的发展要求与西部生态建设的现实需要;并对其它资源保护和污染防治法增加生态补偿制度,将生态补偿融入《环境影响评价法》中,并将生态补偿融入政府的“绿色GDP”的考核体系当中,以立法带动政策,让政策与法律共同创设西部生态新局面,缺失生态补偿机制或对其规制缺漏都是影响生态立法因素。

(三) 做好西部生态补偿地方立法工作

“一个社会中的现代法治的形成及其运作需要大量的、近乎无限的知识,包括具体的、地方性知识,因此,如果试图以个别人或少数人的有限理性来规划构造这样一个法治体系,可以说是完全不可能的。在此,知识论再一次提出了利用本土资源,重视传统和习惯建立现代法治的必然性。”法治在于对社会需求的回应而非压

制,盲目追求法律形式上的一致是悖离实质法治精神的。根据《立法法》的规定,地方立法的条件是:“根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规。”西部地区具有丰富的环境本土实践理念、风俗习惯、宗教信仰等本土资源,在正确处理地方环境立法和上位法关系的基础上,要注重突出西部地方特色,注重生态习惯法资源与村规民约的整理与制度现代性价值的发掘,吸纳其合理成份,增强地方环境立法生命力与适应性,将环境法治意识真正内化到西部地区民众的感情与行动中去。因而可考虑设置《西部地区生态补偿实施条例》,充分关照西部地区生态环境的战略价值,站在维护国家安全的高度,在条例中对西部生态补偿的原则、对象、范围、形式、标准及法律责任等作详细的地方公约性规定,在法的创制层面上做到国家法与西部地区习惯法的良性互动与对接。

(四) 完善我国《刑法》有关破坏环境资源保护罪的规定

刑法作为所有法部门的“保障法”,在生态补偿机制中,也有其局部优越性。以科学、合理、适当的配刑给予严重破坏西部生态的犯罪行为予以制裁。如加大罚金刑的处置力度,可增加被毁损的生态后期恢复性建设的资金来源;加大对环境犯罪者自由刑处断,实现在生态环境保护领域的一般预防与特殊预防的双重统一,因为犯罪者在破坏生态后未被处罚,亦或导致他人的效仿或犯罪人的二次犯罪(复犯罪造成生态环境的破坏更大,甚至是毁灭性的)。这样就隐潜地避免了其他生态环境要素的再次被破坏,补偿了西部地区民众因犯罪行为而遭致生态破坏而丧减的情感支持。刑罚作为一种特殊威慑方式实现了西部地区生态的特殊补偿,实现了西部地区生态环境安全要素的增量,系统化了生态补偿法律机制。

参考文献:

1. [美]戴斯·贾丁斯·林官明等译. 环境伦理学[M]. 北京大学出版社, 2002
2. 陈泉生, 张梓太. 宪法和行政法的生态化[M]. 法律出版社, 2001
3. 孙力. 解构与反思: 中国生态补偿法律制度探析[J]. 理论探讨, 2007(2)